



Verðlagsnefnd búvara og ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara

Apríl 2015

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	6
1 Inngangur.....	7
2 Verðlagsnefnd búvara og ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara	9
2.1 Lagagrundvöllur nefndanna	9
2.2 Verðlagsnefnd búvara	10
2.3 Ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara	14
2.4 Ágreiningur um lög og reglur	19

Niðurstöður og ábendingar

Verðlagsnefnd búvara starfar samkvæmt IV. kafla laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum (hér eftir nefnd „búvörulög“) og hefur það hlutverk að ákveða afurðaverð til búvöruframleiðenda og verð búvara í heildsölu. Hún er skipuð fulltrúum þeirra hagsmunaaðila sem tengjast markmiðum laganna: Framleiðenda, afurðastöðva og launþega. Að auki tilnefnir atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneyti (sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra) einn fulltrúa og er hann formaður nefndarinnar. Við ákvarðanir sínar leggur nefndin til grundvallar tiltekin viðmið sem lögin kveða á um en ekki hefur verið talin þörf á að setja henni skriflegar verklagsreglur. Eins nýtur hún aðstoðar Hagstofu Íslands við öflun upplýsinga. Loks hefur hún til afnota við vinnu sína sérstakt reiknilíkan sem tekur m.a. mið af vísitölum, gengiskostnaði, launakostnaði, raforkukostnaði og afkomu einstakra greina við framleiðslu og úrvinnslu. Fundargerðir nefndarinnar eru opinberar og eru umfjöllunarefni hennar og niðurstöður því öllum aðgengileg.

Umfjöllunarefni og niðurstöður verðlagsnefndar öllum aðgengileg

Í stjórnartíð núverandi formanns verðlagsnefndar búvara hefur nefndin alltaf komist að sameiginlegri niðurstöðu um ákvarðanir sínar og hefur því aldrei reynt á það lagaákvæði að oddaatkvæði hans ráði úrslitum falli atkvæði jöfn. Þar sem nefndin er sjálfstæð stjórnarsýslunefnd er ekki hægt að skjóta ákvörðunum hennar til æðra stjórnvalds. Kvarta má hins vegar til umboðsmanns Alþingis yfir þeim, kæra þær til Samkeppniseftirlits og vísa þeim til dómstóla. Slíkt hefur þó ekki komið til en fjallað hefur verið um hlutverk verðlagsnefndar í sumum álitum Samkeppniseftirlitsins. Nefndin er skipuð til eins árs í senn, frá 1. júlí til 30. júní. Hún hefur ekki verið skipuð fyrir yfirstandandi tímabil þar sem beðið er eftir niðurstöðum úttektar á mjólkurframleiðslu á Íslandi. Að mati Ríkisendurskoðunar er óheppilegt að lögbundin nefnd starfi ekki í jafnlangan tíma og raun ber vitni.

Verðlagsnefndin hefur alltaf komist að sameiginlegri niðurstöðu

Ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara starfar samkvæmt 87. gr. búvörulaga og skal hún gera tillögur til ráðherra um úthlutun tollkvóta, verðjöfnunargjöld við inn- og útflutning og beitingu viðbótarkvóta. Í nefndinni sitja þrjú fulltrúar, einn tilnefndur af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og er hann formaður, annar af fjármála- og efnahagsráðherra og sá þriðji af iðnaðar- og viðskiptaráðherra. Nefndin hefur ekki frekar en verðlagsnefndin sett sér skriflegar verklagsreglur en fylgt þeim ákvæðum sem lögin mæla fyrir um, m.a. um öflun upplýsinga og álit hagsmunaaðila á rökstuddum tillögudrögum. Í stjórnartíð núverandi formanns hefur nefndin alltaf komist að sameiginlegri niðurstöðu um ákvarðanir sínar utan einu sinni. Aldrei hefur reynt á oddaatkvæði hans. Fundargerðir hennar eru ekki birtar opinberlega og eru vinnubrögð hennar því ekki eins gagnsæ og vinnubrögð verðlagsnefndarinnar. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að niðurstöður nefndarinnar séu aðgengilegar en geymi þó ekki upplýsingar sem gætu skaðað hagsmuni þeirra fyrirtækja sem eiga hlut að máli. Slíkt er í samræmi við úrskurð úrskurðarnefndar um upplýsingamál frá 21. janúar 2015.

Ráðgjafarnefndin hefur alltaf komist að sameiginlegri niðurstöðu utan einu sinni

Fundargerðir ráðgjafarnefndar eru ekki opinberar

Ráðgjafarnefndin fékk veigameira hlutverk 2012 en áður

Upphaflega var ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara ráðherra einungis til ráðuneytis um úthlutun tollkvóta fyrir landbúnaðarvörur. Hann var því óbundinn af rökstuddum tillögum hennar og fór í nokkrum tilvikum beinlínis gegn þeim við útgáfu reglugerða um tollkvóta. Nefndin vakti athygli á þessu í fundargerðum sínum og minnisblöðum til ráðherra frá árunum 2008–11 og vísaði máli sínu til stuðnings m.a. í lög, milliríkjasamninga og álit umboðsmanns Alþingis vegna kvartana hagsmunaaðila á árunum 2010 og 2011. Að mati Ríkisendurskoðunar eru slíkar athugasemdir nefndarinnar vísbending um fagleg vinnubrögð hennar og sjálfstæði gagnvart ráðherra. Með breytingu á búvörulögum í desember 2012 fékk ráðgjafarnefndin veigameira hlutverk en áður, þ.e. kveðið var á um að ráðherra skyldi jafnan fylgja ráðgjöf hennar enda sé hún byggð á bestu fáanlegum upplýsingum og faglegu mati.

Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemd við stjórn-sýslu nefndanna

Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemd við stjórn-sýslu verðlagsnefndar búvara og ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara. Að mati stofnunarinnar hafa nefndirnar unnið í samræmi við þau ákvæði búvörulaga sem lúta að störfum þeirra, undirbúningi, meðferð og úrlausn mála. Jafnframt hafa þær fylgt þeim óskráðu starfsreglum sem þær hafa sett sér og reynt að ná almennri sátt um ákvarðanir sínar eða tillögur. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að slíkar reglur séu skráðar. Engar vísbendingar eru um að ómálefnaleg sjónarmið ráði för í störfum nefndanna. Ekki verður heldur séð að verulegur ágreiningur ríki um ákvarðanir þeirra eða tillögur þótt stundum hafi verið deilt um endanlega niðurstöðu mála. Eins hafa komið fram efasemdir um skipan nefndanna, sem bundin er í lögum, og um hæfi formanns þeirra. Efasemdir um hæfi formannsins hafa þó ekki komið frá þeim aðilum sem tilnefna fulltrúa í nefndirnar og af gögnum málsins verður ekki ráðið að meint hagsmunatengsl hans hafi haft áhrif á störf nefndanna eða niðurstöður þeirra. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að óhlutdrægni þeirra sem sitja í nefndum á vegum ríkisins verði ekki dregin í efa með réttu.

Ágreiningur um einstök ákvæði búvörulaga

Taka skal fram að Ríkisendurskoðun kaus í þessari úttekt sinni á umræddum nefndum að fjalla ekki um ýmsa þætti sem varða þó störf þeirra og ágreiningur hefur staðið um. Sá ágreiningur lýtur einkum að einstökum ákvæðum búvörulaga, m.a. því hvort opinber verðlagning búvara sé æskileg. Þá hefur verið deilt um heimild afurðastöðva í mjólkuriðnaði til að gera samninga sín á milli um verðtilfærslu milli tiltekinna afurða, sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu við framleiðslu einstakra mjólkurvara og hafa með sér annars konar samstarf til að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkurafurða. Loks hefur verið ágreiningur um ýmsa þætti sem lúta að tollvernd, m.a. hvernig skilgreina beri einstakar vöruhegundir og flokka í tollnúmerum og hvernig ákveða skuli gjald fyrir tollkvóta. Telja verður að þessir þættir séu á forræði Alþingis en ekki nefndanna.

Ábendingar til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis

1. Nefndir ráðuneytisins starfi samkvæmt skráðum verklagsreglum

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra) tryggi að verðlagsnefnd búvara og ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvöru starfi samkvæmt skráðum verklagsreglum sem lýsi störfum þeirra, m.a. undirbúningi, meðferð og úrlausn mála. Slíkt tryggir

ekki aðeins samræmi og samfellu í störfum nefndanna heldur stuðlar líka að faglegri og gagnsærri afgreiðslu þeirra og gefur ákvörðunum þeirra eða tillögum aukið vægi.

2. Fundargerðir ráðgjafarnefndar séu birtar opinberlega

Ríkisendurskoðun hvetur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra) til að beita sér fyrir því að fundargerðir ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara verði birtar opinberlega svo að stjórnýsla hennar verði gagnsærri og trúverðugri en nú er. Gæta verður þó að því að þau fyrirtæki sem eru til umfjöllunar hverju sinni beri ekki skaða af eða að samkeppnisaðilar þeirra hagnist á birtingu fundargerðanna.

3. Hæfi nefndarmanna sé hafið yfir allan vafa

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra) tryggi að hæfi þeirra fulltrúa sem það skipar í nefndir á þess vegum sé hafið yfir allan vafa. Það verði gert með því að ganga áður úr skugga um að þeir hafi engra persónulegra hagsmuna að gæta eða að líkur séu á að varpa megi rýrð á óhlutdrægni þeirra.

4. Verðlagsnefnd búvara sé jafnan fullskipuð í samræmi við lög

Ríkisendurskoðun telur að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra) beri að tryggja að nefndir á vegum þess starfi eins og lög kveða á um. Samkvæmt lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum skal verðlagsnefnd búvara fullskipuð 1. júlí ár hvert. Enn hefur nefndin ekki verið skipuð fyrir tímabilið 1. júlí 2014 til 30. júní 2015.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis

1. Nefndir ráðuneytisins starfi samkvæmt skráðum verklagsreglum

„Ráðuneytið tekur undir ábendingar Ríkisendurskoðunar um að verðlagsnefnd búvara og ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara setji sér verklagsreglur, m.a. varðandi undirbúning, meðferð og úrlausn mála, umfram það sem kemur fram í lögum um störf viðkomandi nefnda.“

2. Fundargerðir ráðgjafarnefndar séu birtar opinberlega

„Ráðuneytið mun beina þeim tilmælum til ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara að framvegis verði fundargerðir nefndarinnar birtar á heimasíðu ráðuneytisins, þó þannig að þau fyrirtæki sem eru til umfjöllunar hverju sinni beri ekki skaða af eða að samkeppnisaðilar þeirra hagnist á birtingu fundargerðanna.“

3. Hæfi nefndarmanna sé hafið yfir allan vafa

„Ráðuneytið hefur þegar skráð upplýsingar um tengsl starfsmanna við stjórnir og ráð utan ráðuneytisins, sbr. 20. gr. starfsmannalaga nr. 70/1996. Ráðuneytið telur hins vegar að það geti ekki gert slíka kröfu til nefndarmanna sem skipaðir eru eftir tilnefningu annara aðila í samræmi við lög.“

4. Verðlagsnefnd búvara sé jafnan fullskipuð í samræmi við lög

„Ráðuneytið telur óheppilegt að ekki skuli hafa tekist að skipa verðlagsnefnd búvara skv. 7. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Það stafar af því að aðilar vinnumarkaðarins sem áttu að tilnefna í nefndina voru ekki tilbúnir til þess fyrr en lokið væri gerð skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um mjólkurvöruframleiðslu á Íslandi, þar sem m.a. yrði gerð grein fyrir verðþróun mjólkurafurða sem nefndin verðleggur og annarra vara. Vonast er eftir að nefnd skýrsla liggja fyrir innan tíðar, en vinna við gerð hennar hefur dregist úr hófi.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á hvað athuga þurfi með tilliti til úrbóta.

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Hinn 8. október 2014 fór atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra) þess á leit við Ríkisendurskoðun að stofnunin kannaði stjórn-sýslu verðlagsnefndar búvara og ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara sem báðar heyra undir ráðuneytið. Í því sambandi var sérstaklega vísað í 7. og 87. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum (búvörulaga). Tílefni beiðninnar var opinber umræða haustið 2014 um störf nefndanna og hæfi formanns þeirra, sem jafnframt er skrifstofustjóri í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, til setu í þeim vegna fyrrum tengsla sinna við samtök bænda og fyrirtæki í eigu þeirra.

Opinber umræða árið 2014 um störf nefndanna og hæfi formanns þeirra

Í svarbréfi sínu til ráðuneytisins frá 22. október 2014 féllst Ríkisendurskoðun á að hefja forkönnun á stjórn-sýslu nefndanna. Jafnframt var tekið fram að niðurstaða hennar myndi leiða í ljós hvort stofnunin teldi ástæðu til að hefja aðalúttekt og hver yrði hugsanleg afmörkun hennar.

Ríkisendurskoðun gerði ráðuneytinu jafnframt grein fyrir því með tölvubréfi að almennt væri mat á hæfi ekki þáttur í starfsemi Ríkisendurskoðunar. Hér var einkum vísað til þess að slíkt mat er lögfræðilegt álitaefni sem löggjafinn hefur ekki ætlað Ríkisendurskoðun að leysa úr. Þar reynir fremur á umboðsmann Alþingis sem lögum samkvæmt skal hafa eftirlit með stjórn-sýslu ríkis og sveitarfélaga, stuðla að því að jafnræði sé í heiðri haft í stjórn-sýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórn-sýsluhætti. Ljóst er þó að umfjöllun um hæfi einstaklinga getur í vissum tilvikum verið eðlilegur þáttur í stjórn-sýsluendurskoðun, þ.e. þegar líta má svo á að það hafi áhrif á hagkvæmni, skilvirkni og árangur þeirrar starfsemi eða þess verkefnis sem um er fjallað.

Almennt er mat á hæfi ekki þáttur í starfsemi Ríkisendurskoðunar

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir forkönnun Ríkisendurskoðunar á stjórn-sýslu verðlagsnefndar búvara og ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara. Ekki var talin þörf á að hefja aðalúttekt á verkefninu þar sem ólíklegt þótti að frekari athugun bætti miklu við þá niðurstöðu sem hér er greint frá. Sú niðurstaða byggir m.a. á viðtölum við fulltrúa umræddra nefnda, opinberum og óbirtum fundargerðum nefndanna allt frá árinu 2010 og öðrum gögnum sem tengjast nefndunum með einum eða öðrum hætti. Til hliðsjónar voru einkum höfð lög og reglugerðir sem lúta að störfum nefndanna, m.a. undirbúningi, meðferð og úrlausn mála. Að auki var horft til álita eða

úrskurða umboðsmanns Alþingis, Samkeppniseftirlitsins og úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Loks fundaði Ríkisendurskoðun með fulltrúum Samtaka verslunar og þjónustu.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, þau hagsmunasamtök sem eiga aðild að verðlagsnefnd búvara og Samtök verslunar og þjónustu fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Auk þess var óskað eftir viðbrögðum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis við þeim ábendingum sem beint var til þess. Þau eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“ hér að framan. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við vinnslu þessa verkefnis.

2 Verðlagsnefnd búvara og ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara

2.1 Lagagrundvöllur nefndanna

Verðlagsnefnd búvara og ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara starfa á vegum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis (sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra) og eru skipan þeirra og verksvið skilgreind í lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum með síðari breytingum. Markmið þessara laga, sem oft eru kölluð búvörulög, eru einkum sett fram í 1. gr. þeirra:

- a. að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur,
- b. að framleiðsla búvara til neyslu og iðnaðar verði í sem nánustu samræmi við þarfir þjóðarinnar og tryggi ávallt nægjanlegt vöruframboð við breytilegar aðstæður í landinu,
- c. að nýttir verði solumöguleikar fyrir búvörur erlendis eftir því sem hagkvæmt er talið,
- d. að kjör þeirra sem landbúnað stunda verði í sem nánustu samræmi við kjör annarra stétta,
- e. að innlend aðföng nýtist sem mest við framleiðslu búvara, bæði með hliðsjón af framleiðsluöryggi og atvinnu,
- f. að stuðla að jöfnuði á milli framleiðenda í hverri búgrein hvað varðar afurðaverð og markað.

Eins og hér kemur fram er lögunum ætlað að taka á heildstæðan hátt til alls ferils landbúnaðarvara, þ.e. framleiðslu þeirra, vinnslu, sölu og þarfa neytenda hverju sinni. Þeim er í senn ætlað að tryggja viðunandi kjör þeirra sem stunda landbúnað, miða að framförum og hagkvæmni í framleiðslu og vinnslu, stuðla að jöfnuði milli framleiðenda, tryggja nægjanlegt vöruframboð innanlands og opna solumöguleika fyrir búvörur erlendis. Allt þetta á að vera til hagsbóta fyrir framleiðendur, vinnsluaðila og neytendur. Ríkissjóður hefur hér einnig verulegra hagsmuna að gæta, m.a. vegna búvörusamninga og búnaðarlagasamnings stjórnvalda við Bændasamtök Íslands og vegna beinna greiðslna ríkissjóðs til framleiðenda landbúnaðarvara. Auk þess leggur ríkissjóður árlega til fjármagn til eflingar nýrra búgreina, markaðsöflunar og til fjárhagslegrar endurskipulagningar búreksturs á lögbýlum.

Verðlagsnefnd búvara og ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara hafa verulegu hlutverki að gegna í þessu sambandi. Verðlagsnefndin ákveður afurðaverð til búvöruframleiðenda og verð búvara í heildsölu. Ráðgjafarnefndin skal á hinn bóginn vera ráðherra til ráðuneytis um inn- og útflutning landbúnaðarvara og gera tillögur til

Báðar nefndirnar starfa samkvæmt búvörulögum

Búvörulög ná til alls ferils landbúnaðarvara

Nefndirnar hafa veigamikil hlutverk

Verðlagsnefnd er stjórnáslunefnd hin er ráðgefandi

hans um tiltekin atriði sem varða tollkvóta. Eins og síðar kemur fram er umboð nefndanna mismunandi. Sú fyrrnefnda er stjórnáslunefnd en hin síðarnefnda ráðgefandi. Eðli málsins samkvæmt hefur hvorug þeirra rekstur með höndum og kostnaður vegna starfa þeirra telst óverulegur.

Samningar um innflutning landbúnaðarvara á lágum eða engum tollum

Um verðlagningu og innflutning landbúnaðarvara gilda fjölmörg önnur lög en búvörulög, m.a. búnaðarlög nr. 70/1998, tollalög nr. 88/2005 og lög nr. 63/1989 um hagþjónustu landbúnaðarins. Þá hafa íslensk stjórnvöld undirgengist alþjóðlegar skuldbindingar í landbúnaðarmálum, m.a. að greiða aðgang erlendra landbúnaðarvara inn á íslenskan markað. Mikilvægustu samningarnir eru samningurinn um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (*World Trade Organization, WTO*) og tvíhliða samningur Íslands við Evrópusambandið. Báðir tiltaka þeir skyldur íslenska ríkisins til að flytja til landsins tiltekið magn af landbúnaðarvörum á lágum eða engum tollum.

Búvörulögum oft verið breytt á liðnum árum

Lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum hefur margoft verið breytt á liðnum árum eða um 40 sinnum. Sumar þessara breytinga hafa haft áhrif á starfsemi verðlagsnefndar búvara og ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara. Þar má sérstaklega geta laga nr. 85/2004, sem kveða á um að samráð, samruni og verðtilfærsla í mjólkuriðnaði séu undanskilin gildissviði samkeppnislaga, og laga nr. 160/2012 sem kveða á um skyldu ráðgjafarnefndarinnar til að gera tillögur til ráðherra um úthlutun tollkvóta.

2.2 Verðlagsnefnd búvara

Verðlagsnefnd ákveður afurðaverð og verð búvara í heildsölu

Verðlagsnefnd búvara er stjórnáslunefnd sem starfar einkum samkvæmt IV. kafla (7.–18. gr.) búvörulaga þótt einnig sé vísað til starfa hennar í öðrum greinum laganna. Eins og fram kemur í 7. gr. þeirra er meginverkefni nefndarinnar að ákveða afurðaverð til búvöruframleiðenda og verð búvara í heildsölu. Þetta hlutverk er nánar tilgreint í 8. og 13. gr. laganna.

Verðlagsár er frá 1. september til 31. ágúst árið eftir

Í 8. gr. segir m.a. að nefndin ákveði við upphaf hvers verðlagsárs lágmarksverð á mjólk til framleiðenda, meti framleiðslukostnað sauðfjárafurða fyrir meðalbú og ákveði verð til framleiðenda annarra búvara en afurða sauðfjár og nautgripa. Þess skal getið að verðlagsár er tímabilið frá 1. september til 31. ágúst árið eftir. Samkvæmt 13. gr. laganna skal verðlagsnefndin einnig ákveða heildsöluverð áður nefndra búvara að teknu tilliti til afurðaverðs til framleiðenda og rökstuddra upplýsinga um kostnað við vinnslu og dreifingu varanna nema annað sé tekið fram í samningum stjórnvalda við Bændasamtök Íslands. Við ákvarðanir sínar leggur nefndin til grundvallar tiltekin viðmið sem löggin kveða á um. Eins nýtur hún m.a. aðstoðar Hagstofu Íslands við öflun nauðsynlegra upplýsinga.

Búvörulög kveða á um skipan verðlagsnefndar

Í 7. gr. búvörulaga er kveðið á um hvernig skuli standa að skipan verðlagsnefndar. Samtök launþega tilnefna tvo fulltrúa og velur stjórn Bandalags starfsmanna ríkis og bæja (BSRB) annan en stjórn Alþýðusambands Íslands (ASÍ) hinn. Noti annar aðilinn ekki tilnefningarrétt sinn færast sá réttur til hins aðilans. Eins tilnefna stjórn Bændasamtaka Íslands og stjórnir viðurkenndra búgreinasamtaka sem starfa fyrir búgreinafélög þeirra afurða sem verðlagðar eru hverju sinni tvo fulltrúa í nefndina sameiginlega. Þá tilnefna Samtök afurðastöðva fyrir búvörur tvo fulltrúa í nefndina og skulu

Þeir valdir þannig að í nefndinni starfi jafnan fulltrúar frá þeirri vinnslugrein sem um er rætt hverju sinni. Loks skipar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra einn fulltrúa og skal hann vera formaður nefndarinnar. Varamenn eru tilnefndir á sama hátt og aðalmenn. Vert er að geta þess að þar sem annar fulltrúi Bændasamtakanna og annar fulltrúi Samtaka afurðastöðva víkur úr nefndinni eftir því hvaða mál eru til umræðu er hún jafnan skipuð sex fulltrúum.

Verðlagsnefnd er skipuð sex fulltrúum

Verðlagsnefnd búvara skal skipuð til eins árs í senn, frá 1. júlí til 30. júní, og skal tilnefningu fulltrúa í hana lokið 15. júní ár hvert. Noti einhver aðili ekki rétt sinn til tilnefningar skal sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra tilnefna mann í nefndina í stað samtaka framleiðenda og samtaka afurðastöðva en félagsmálaráðherra í stað samtaka launþega.

Nefndin er skipuð til eins árs í senn

Stjórnýsla verðlagsnefndar búvara

Verðlagsnefnd búvara hefur ekki talið þörf á að setja sér skriflegar verklagsreglur til að útfæra frekar þau ákvæði búvörulaga sem lúta að hlutverki hennar enda sé það skýrt afmarkað í lögnum. Verklag nefndarinnar við undirbúning mála og ákvarðanatöku sé einnig í föstum skorðum þótt það sé ekki skráð með formlegum hætti. Hagstofa Íslands sjái um að útvega henni gögn um framleiðslukostnað búvara, tekjur annarra stétta og um verð og verðbreytingar á einstökum kostnaðarliðum verðlagsgrundvallar. Auk þess afli nefndin sér ýmissa annarra gagna, m.a. búreikninga bænda sem sýna raunverulegan framleiðslukostnað einstakra búvara og ársreikninga afurðastöðva sem sýna rekstrarstöðu þeirra.

Nefndin hefur ekki sett sér skriflegar verklagsreglur

Nefndin getur einnig ákveðið að efna til sérstakra rannsókna til að afla tiltekinna upplýsinga um atriði sem skipta máli fyrir verðlagningu búvara. Í því sambandi kallar hún á sinn fund gesti til að kynna mál sem snerta landbúnaðarmál með einum eða öðrum hætti, m.a. fulltrúa bænda, afurðastöðva og stjórnvalda. Þá leitar hún eftir atvikum til sérfræðinga, t.d. hagfræðinga og endurskoðenda, um greiningu gagna og útreikninga. Sem dæmi um slíkt má nefna að samkvæmt fundargerð frá mars 2014 samþykkti nefndin heildsöluverð á ógerilsneyddri mjólk með hliðsjón af útreikningum endurskoðanda. Endurskoðendur hafa einnig séð um að reikna út vaxtagjöld þegar verðlagsgrundvöllur búa er framreiknaður.

Nefndin getur efnt til sérstakra rannsókna

Verðlagsnefnd búvara hefur við vinnu sína einnig til afnota sérstakt reiknilíkan sem tekur m.a. mið af vísitölum, gengiskostnaði, launakostnaði, raforkukostnaði og afkomu einstakra greina við framleiðslu og úrvinnslu. Komið er að því að endurskoða líkanið þar sem það er orðið gamalt og miklar tækniframfarir hafa átt sér stað í landbúnaði síðan það var búið til. Það mál er þó í biðstöðu, bæði vegna þess kostnaðar sem hlýst af gerð nýs líkans og vegna þess að beðið er ákvörðunar um heildarendurskoðun á landbúnaðarkerfinu.

Notast er við sérstakt reiknilíkan

Eins og áður segir er verðlagsnefnd búvara skipuð fulltrúum ólíkra hagsmunahópa. Auk þess velur ráðherra formann sem getur lögum samkvæmt haft úrslitaáhrif ef upp kemur jöfn staða atkvæða. Ljóst er að þessi skipan gefur til kynna þau sjónarmið sem nefndinni er ætlað að byggja ákvarðanir sínar á, þ.e. hún skal í senn taka tillit til hagsmuna framleiðenda (bænda), afurðastöðva og launþega. Slíkt felur eðli málsins

Fulltrúar ólíkra hagsmunahópa sitja í nefndinni

Samkvæmt í sér vissa hagsmunagæslu eða jafnvel togstreitu milli ólíkra hagsmunahópa. Um leið gerir þessi skipan kröfu um málamiðlun þegar hagsmunir fara ekki að öllu leyti saman.

Ákvörðunum verðlagsnefndar verður ekki skotið til æðra stjórnvalds

Í athugasemdum við það frumvarp til laga (nr. 69/1998) um breytingu á búvörulögum sem festi í sessi núgildandi skipan á vali nefndarmanna kom fram að hún væri ákveðin „með tilliti til þess að nefndin taki fullnaðarákvarðanir og að ekki verði unnt að skjóta ágreiningsefnum til yfirnefndar ef upp koma“. Ákvarðanir nefndarinnar eru með öðrum orðum endanlegar að því leyti að ekki er hægt að áfrýja þeim til æðra stjórnvalds. Kvarta má hins vegar til umboðsmanns Alþingis yfir þeim, kæra þær til Samkeppniseftirlits og vísa þeim til dómstóla. Slíkt hefur þó ekki komið til en fjallað hefur verið um hlutverk verðlagsnefndar í sumum álitum Samkeppniseftirlitsins. Ekki hafa heldur heyrst efasemdir um vinnubrögð nefndarinnar.

Mismunandi sjónarmið koma saman

Eðli málsins samkvæmt hljóta sjónarmið einstakra fulltrúa í verðlagsnefnd búvara að vera mismunandi. Þetta kemur skýrt fram í ummælum sem höfð eru eftir einum þeirra, þ.e. öðrum tveggja fulltrúa neytenda, í blaðfrétt haustið 2014:

Auðvitað er þetta hagsmunabaráttu. Við erum að passa upp á neytendurna, fulltrúar bænda passa upp á þá og fulltrúar Mjólkursamsölunnar upp á hana. [...] En auðvitað er þetta togstreita; neytendur vilja borga sem minnst og bændur vilja fá sem mest [...] Þarna eru bara hagsmunir sem berjast. (DV, 3. október 2014)

Í þessari frétt var einnig rætt nokkuð um valdahlutfall hagsmunaaðila í verðlagsnefnd búvara og hvort fulltrúar launþega (neytenda) væru þar hugsanlega ofurliði bornir af fulltrúum bænda og afurðastöðva. Ekki voru þó færð rök fyrir því að svo væri í raun og veru. Sömuleiðis var þar rætt nokkuð um formennsku Ólafs Friðrikssonar, skrifstofustjóra í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, fyrir nefndinni og fyrrum tengsl hans við Kaupfélag Skagfirðinga svf. sem er m.a. í eigu bænda í Skagafirði. Meðal annars var fullyrt að „[m]eð Ólafi hafa Mjólkursamsalan og bændur fimm menn af sjö í verðlagsnefndinni“. Í þessum orðum, sem ekki eru rökstudd sérstaklega, er þar með gert ráð fyrir að fulltrúar bænda og afurðastöðva standi jafnan saman og formaður nefndarinnar með þeim.

Reynt er að ná almennri sátt um einstök mál

Ríkisendurskoðun telur ekki rétt að taka í þessari úttekt afstöðu til þess hvernig verðlagsnefnd búvara er skipuð eða hvernig vægi einstakra hagsmunahópa sem eiga þar sæti er háttáð. Athugun stofnunarinnar, m.a. viðtöl við nefndarmenn og yfirferð fundargerða síðustu ára (frá og með árinu 2010), leiddi hins vegar í ljós að nefndin hefur alltaf náð sameiginlegri niðurstöðu um ákvarðanir sínar. Samkvæmt svörum nefndarmanna hefur sú niðurstaða byggt á samtölum þeirra og samningum þar sem reynt er að ná almennri sátt („þjóðarsátt“) um einstök mál. Í þeirri viðleitni spili einstakir hagsmunahópar ekki alltaf saman í liði. Í sumum tilvikum fari hagsmunir bænda t.d. betur saman við hagsmuni launþega en afurðastöðva.

Formaður leitast við að miðla málum

Nefndarmenn voru allir á einu máli um að ráðherra hafi aldrei reynt að hafa áhrif á niðurstöðu nefndarinnar og að formaður hennar hafi aldrei reynt að draga taum eins hagsmunahóps á kostnað annarra. Þvert á móti hafi hann lagt mikla áherslu á að miðla

málum þannig að allir hópar gætu vel við unað. Í því sambandi má einnig benda á að núverandi formaður hefur aldrei þurft að skera úr um niðurstöðu máls, eins og búvörulög gera ráð fyrir að hann geri komi upp jöfn staða atkvæða.

Af því sem hér hefur komið fram þykir sýnt að meint hagsmunatengsl formanns verðlagsnefndar búvara hafa ekki haft áhrif á endanlega niðurstöðu mála. Eins er ljóst að einstakir fulltrúar nefndarinnar hafa ekki dregið í efa heilindi hans og hæfi til að sinna störfum sínum. Um það vitna einnig fundargerðir nefndarinnar undanfarin ár. Um aðra nefndarmenn gildir að þeir verða eðli málsins samkvæmt ekki vanhæfir vegna þeirra hagsmuna sem þeim er ætlað að gæta. Þá ber loks að geta þess að formaður nefndarinnar hefur notið trausts yfirmanna sinna, þ.e. ráðherra og ráðuneytisstjóra, innan atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis (áður landbúnaðarráðuneytis) til að sinna formennsku nefndarinnar allt frá árinu 2004.

Að öðru leyti telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að fjalla um almennt hæfi formanns verðlagsnefndar búvara út frá lögfræðilegum sjónarmiðum þar sem telja má að aðrir aðilar, t.d. umboðsmaður Alþingis, séu betur til þess fallnir. Að mati stofnunarinnar er engu að síður mikilvægt að óhlutdrægni hans verði ekki dregin í efa.

Fundargerðir verðlagsnefndar búvara eru birtar opinberlega á heimasíðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og veita þær talsverða innsýn í starfsemi hennar og ákvarðanatöku. Nefndin hélt sjö fundi árið 2010, fjóra fundi árið 2011, sjö fundi bæði árin 2012 og 2013 og fjóra fundi árið 2014, síðast í apríl það ár.

Nefndin hefur ekki verið skipuð fyrir tímabilið 1. júlí 2014 til 30. júní 2015 og hefur því ekki verið að störfum í tæpt ár. Ástæðan er sú að samtök launþega (ASÍ og BSRB) hafa talið rétt að biðja með að tilnefna fulltrúa sína þar til niðurstöður tiltekinnar úttektar Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um stöðu og horfur í mjólkurvöruframleiðslu á Íslandi liggja fyrir. Sú skýrsla mun liggja fyrir í drögum en áætlað var að hún yrði tilbúin í lok sumars 2014. Þrátt fyrir að ráðherra geti skipað í nefndina án tilnefningar vill hann ekki gera það í andstöðu við samtök launþega. Að mati Ríkisendurskoðunar er óheppilegt í ljósi fyrirmæla í lögum að ekki skuli enn vera búið að skipa nýja nefnd þar sem það er hlutverk hennar að ákvarða lágmarksverð fyrir mjólk til framleiðenda og heildsöluverð ákveðinna mjólkurafurða einu sinni á ári eða oftár. Eins og komið hefur fram er verðlagsár miðað við tímabilið frá 1. september til 31. ágúst árið eftir.

Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemd við stjórnslu verðlagsnefndar búvara. Að mati stofnunarinnar hefur nefndin unnið í samræmi við þau ákvæði búvörulaga sem lúta að störfum hennar, m.a. undirbúningi, meðferð og úrlausn mála, í því skyni að tryggja markmið laganna. Jafnframt hefur hún reynt að ná almennri sátt um ákvarðanir sínar. Ekki verður heldur séð að ágreiningur ríki um störf nefndarinnar, ekki hafa komið fram efasemdir um hæfi formanns hennar frá þeim hagsmunaaðilum sem eiga aðild að nefndinni og af gögnum málsins verður ekki ráðið að meint hagsmunatengsl hans hafi haft áhrif á störf nefndarinnar eða niðurstöður hennar. Að mati Ríkisendurskoðunar er engu að síður mikilvægt að óhlutdrægni þeirra sem sitja í nefndum á vegum ríkisins verði ekki dregin í efa með réttu. Þá telur stofnunin mikilvægt að nefndin starfi samkvæmt skráðum verklagsreglum.

Fulltrúar verðlagsnefndar draga ekki í efa heilindi og hæfi formannsins

Ríkisendurskoðun fjallar ekki um almennt hæfi

Fundargerðir verðlagsnefndar eru opinberar

Verðlagsnefnd hefur ekki verið skipuð fyrir tímabilið 1. júlí 2014 til 30. júní 2015

Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemd við stjórnslu verðlagsnefndar

2.3 Ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara

Ráðherra skipar þriggja manna ráðgjafarnefnd

Samkvæmt 87. gr. búvörulaga skipar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra þriggja manna nefnd sem skal vera honum til ráðuneytis um ákvæði laganna um inn- og útflutning landbúnaðarvara. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipar formann nefndarinnar, fjármála- og efnahagsráðherra tilnefnir annan fulltrúa og iðnaðar- og viðskiptaráðherra hinn þriðja. Varamenn eru skipaðir með sama hætti.

Búvörulög kveða á um verksvið nefndarinnar

Í 87. gr. búvörulaga er einnig kveðið á um verksvið nefndarinnar, þ.e. að gera tillögur til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um eftirfarandi atriði:

- ✓ Úthlutun tollkvóta fyrir landbúnaðarvörur, skv. 65. og 65. gr. A. laganna, þegar framboð á viðkomandi vöru er ekki nægjanlegt á innanlandsmarkaði eða sýnt þykir að svo verði ekki á næstu þremur mánuðum.
- ✓ Ákvörðun verðjöfnunargjalda við inn- og útflutning, skv. 84. og 85 gr. laganna, til þess að jafna samkeppnisstöðu innlendra og innfluttra vara.
- ✓ Beitingu viðbótartolla, skv. 86. gr. laganna, við innflutning tiltekinna landbúnaðarvara.

Meginverkefni ráðgjafarnefndar er að úthluta tollkvótum

Meginverkefni nefndarinnar felst í úthlutun tollkvóta fyrir landbúnaðarvörur og er slíkum kvótum vegna einstakra vöruflokka og vöruliða úthlutað til tiltekins tíma í senn, allt frá einum mánuði til eins árs. Tollskrárnúmer og heiti vöru, vörumagn, innflutningstímabil, tollur (verðtollur eða magntollur, þ.e. kr./kg./stk.), viðurlög við misnotkun og í sumum tilvikum forsendur innflutnings eru tilgreind í reglugerðum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Berist umsóknir um meira magn en reglugerðir kveða á um skal heimilt að láta hlutkesti ráða úthlutun eða leita tilboða í heimildir til innflutnings samkvæmt tollkvótum og skal andvirðið þá renna í ríkissjóð. Á undanförunum árum hafa slík tilboð skilað ríkissjóði 300–400 m.kr. árlega.

Nefndin kemur að undirbúningi lagafrumvarpa og reglugerða

Lítið sem ekkert er um tillögur um verðjöfnunargjöld enda eru óverulegir fjármunir ætlaðir til þess málaflokks í fjárlögum. Fyrir árið 2015 eru það 2,6 m.kr. Þá hefur ákvæðinu um beitingu viðbótartolla, sem kom með lögum nr. 87/1995 um breytingar á lögum vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO), aldrei verið beitt. Ákvæðið var hugsað sem öryggisventill sem grípa mætti til, t.d. ef vöruskiptajöfnuður væri mjög óhagstæður. Nefndin kemur einnig að undirbúningi lagafrumvarpa og reglugerða og fjallar um ýmiss konar erindi og kvartanir sem berast, t.d. frá Samtökum verslunar og þjónustu, fyrirtækjum og einstaklingum.

Stjórnsýsla ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara

Tillögur ráðgjafarnefndar eru ekki bindandi

Ólíkt verðlagsnefnd búvara er ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara ekki stjórnsýslunefnd í skilningi stjórnsýslulaga, þ.e. ráðgjöf hennar og tillögur eru í grunninn ekki bindandi. Endanlegar ákvarðanir eru á hendi og ábyrgð ráðherra sem ekki hefur alltaf farið að tillögum nefndarinnar (sjá síðar). Vert er þó að geta þess að staða ráðgjafarnefndarinnar tók vissum breytingum með lögum nr. 160/2012 sem tóku gildi 3. janúar 2013. Þar var gerð sú breyting á lögum nr. 99/1993 að kveðið var á um að nefndin skyldi „gera tillögur til ráðherra“ um úthlutun tollkvóta, um ákvörðun verðjöfnunargjalda við inn- og útflutning og um beitingu viðbótartolla. Í áðurgildandi

lögum var einungis kveðið á um að nefndin skyldi vera ráðherra „til ráðuneytis“ um framangreind atriði.

Samkvæmt athugasemdum við það frumvarp sem varð að lögum nr. 160/2012 felur þessi breyting ekki aðeins í sér skyldu ráðgjafarnefndarinnar til að gera tillögur til ráðherra um úthlutun tollkvóta, um ákvörðun verðjöfnunargjalda við inn- og útflutning og um beitingu viðbótartolla heldur einnig áréttingu á því „að ráðherra hlýtur jafnan að fylgja ráðgjöf nefndarinnar enda verði hún byggð á bestu fánlegu upplýsingum og faglegu mati“. Til að tryggja hið síðarnefnda var sérstaklega kveðið á um heimild nefndarinnar til að afla nauðsynlegra upplýsinga til að byggja mat sitt á: „Öllum þeim sem búa yfir upplýsingum sem að framan greinir ber skylda til að veita nefndinni upplýsingar sé þess óskað.“

Af þessu má ráða að hlutverk ráðgjafarnefndarinnar er nú talsvert víðtækara en það var þegar hún var upphaflega sett á stofn og að gerðar eru sömu kröfur til hennar um fagleg vinnubrögð og gerðar eru til stjórnvaldsákvörðana almennt, m.a. um ítarlega upplýsingaöflun og leiðbeiningarskyldu. Að þessu er m.a. vikið í nefndarátliti atvinnuveganefndar við áður nefnt frumvarp sem varð að lögum nr. 160/2012. Þar kemur engu að síður fram sá skilningur að vinna nefndarinnar sé einungis undirbúningur að töku stjórnvaldsákvörðunar. Ákvörðunarvaldið sé áfram í höndum ráðherra.

Vinna nefndarinnar muni [...] verða undirbúningur töku stjórnvaldsákvörðunar. Af þeim sökum þurfi vinna nefndarinnar að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til stjórnvaldsákvörðana almennt. Þannig mun nefndin m.a. þurfa að gæta þess að rækja þær skyldur sem kveðið er á um í stjórnslulögum, svo sem rannsóknarskyldu og leiðbeiningarskyldu.

Eins og fram hefur komið felst meginverkefni ráðgjafarnefndarinnar í úthlutun tollkvóta fyrir landbúnaðarvörur þegar framboð á viðkomandi vöru er ekki nægjanlegt á innanlandsmarkaði eða sýnt þykir að það verði ekki nægjanlegt á næstu þremur mánuðum. Veigamikill hluti þeirrar vinnu felst í að kanna hvort raunverulegur skortur sé á vöru og sinnir nefndin slíkum athugunum einkum með tölvupóstsamskiptum við hagsmunaaðila auk þess að meta beiðni fyrirtækja um innflutning. Í sumum tilvikum getur þetta verið flókið úrlausnarefni enda togast á mismunandi hagsmunir framleiðenda, vinnslustöðva og innflytjenda.

Að slíku er vikið í fundargerð vegna 503. fundar hinn 11. apríl 2012. Þar var m.a. fjallað um meintan skort á svínasíðum og bent á að „[f]ramleiðendur telja nægjanlegt magn af svínasíðum vera fyrir hendi en dreifingaraðilar og einstaka vinnslur telja skort“. Að fengum viðbótarupplýsingum var ákveðið á næsta fundi, hinn 24. apríl 2012, að leggja til við ráðherra að auglýsa opinn tollkvóta fyrir svínakjöt fyrir tiltekið tímabil.

Sé talin ástæða til að bregðast við vöruskorti aflar nefndin nauðsynlegra upplýsinga um verð á viðkomandi landbúnaðarvörum bæði innan lands og utan þar sem það ræður því hversu hár tollurinn er hverju sinni, þ.e. hann tekur yfirleitt mið af muninum á verði innanlands og innflutningsverði. Loks leggur nefndin fram tillögur um innflutning. Áður en þær eru lagðar fyrir ráðherra sendir nefndin drög að þeim til Bændasamtaka Íslands, Félags atvinnurekenda, Samtaka verslunar og þjónustu og Neytenda-

Ráðherra hlýtur að fylgja ráðgjöf nefndarinnar

Hlutverk ráðgjafarnefndar er víðtækara en áður

Nefndin kannar hvort skortur sé á vöru

Nefndin kannar afstöðu hagsmunaaðila

samtakanna ásamt beiðni um afstöðu til þeirra og stuttum rökstuðningi. Nefndinni er heimilt að leggja tillögurnar fyrir ráðherra fjórum dögum síðar hafi henni ekki borist yfirlýsingar studdar gögnum þar sem leitt er í ljós að þær séu byggðar á röngum eða misvísandi upplýsingum.

Nefndin metur tilboð sem berast um innflutning

Ákveði ráðherra að framfylgja tillögum nefndarinnar með auglýsingu fer nefndin yfir þau tilboð sem berast, metur hvort þau uppfylli öll útboðsskilyrði og gerir tillögu til ráðherra um hvernig úthlutun til einstakra aðila verði háttað. Til þess að tilboð teljist gilt þarf að liggja fyrir ábyrgðaryfirlýsing banka, sparisjóðs eða váttryggingarfélags þar sem fram kemur að viðkomandi ábyrgðarveitandi tryggi að tilboðsgjafi geti staðið við tilboð sitt.

Nefndin hefur alltaf komist að sameiginlegri niðurstöðu utan einu sinni

Á þeim fimm árum sem til skoðunar voru hafa fulltrúar í ráðgjafarnefndinni alltaf komist að sameiginlegri niðurstöðu, að undanskildu einu máli, sbr. 551. fund en þá var verið að fjalla um beiðni Haga hf. um opinn tollkvóta á buffala-, geita- og ærmjólkurostum. Þá taldi fulltrúi tilnefndur af iðnaðar- og viðskiptaráðherra að gera ætti tillögu til ráðherra um úthlutun tollkvóta skv. 65. gr. A laganna vegna umræddra vara. Þess skal getið að formaður var í fríi þegar þessi fundur var haldinn. Af niðurstöðum nefndarinnar einum og sér verður því ekkert ráðið um hugsanleg hagsmunatengsl hans.

Árið 2010 hélt nefndin 14 fundi, 27 fundi árið 2011, 15 fundi árið 2012, 28 fundi árið 2013 og 31 fund árið 2014. Nefndin hefur ekki frekar en verðlagsnefnd búvara talið þörf á að setja skriflegar verklagsreglur um frekari útfærslu á ákvæðum búvörlaganna þar sem hlutverk hennar sé skýrt afmarkað í þeim. Ríkisendurskoðun telur engu að síður ástæðu til að formfesta vinnubrögð nefndarinnar betur en verið hefur, m.a. til að draga úr matskenndum þáttum og gefa tillögum hennar þar með aukið vægi.

Athugasemdir hafa verið gerðar við matskennd ákvæði laga

Nokkur ágreiningur hefur staðið um störf ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara. Í þessu sambandi má benda á að ýmsir hagsmunaaðilar hafa talið að svigrúm nefndarinnar við ákvörðunartöku sé of mikið vegna þess að löggin séu ekki nógu skýr og greinargóð. Sömuleiðis má hér vísa í álit umboðsmanns Alþingis (mál nr. 6070/2010) þar sem hann vakti athygli á matskenndu ákvæði 12. gr. tollalaga nr. 88/2005 sem fjallar um tollkvóta sem landbúnaðarráðherra úthlutar. Þar er m.a. tekið fram að ákvörðun ráðherra um tolla ráðist af því „hvort nægilegt framboð af viðkomandi vöru á hæfilegu verði er til staðar á innanlandsmarkaði“. Sérstaklega benti umboðsmaður á að þetta ákvæði varpi „ekki með skýrum og ótvíræðum hætti ljósi á það hvernig ákvörðun ráðherra um tiltekna tollprósentu á vörunar skuli fundin út. Ég hef þá sérstaklega í huga orðalag lagaákvæðisins um „nægilegt“ framboð og „hæfilegt“ verð“.

Nefndin hefur hvatt til lagabreytinga

Ráðgjafarnefndin hefur tekið þessar og aðrar ábendingar umboðsmanns fyrir á fundum sínum og leitað leiða til að bæta úr þeim annmörkum sem bent hefur verið á. Í sumum tilvikum hefur hún bent á nauðsyn lagabreytinga og hefur hún þá lagt fram tillögu að lagatexta eða unnið að frumvarpi til nýrra laga. Með lögum nr. 160/2012 var t.d. brugðist við áðurnefndri athugasemd umboðsmanns Alþingis um matskennd sjónarmið við innflutning landbúnaðarvöru og ákvörðun tolla. Þar er m.a. kveðið á um að framboð á vöru teljist ekki nægjanlegt „ef viðkomandi vara er ekki til stöðugar

dreifingar eða áætla má að hún verði það ekki í að lágmarki 90% magni af eftirspurn a.m.k. tveggja leiðandi ótengdra dreifingaraðila og er ekki fánleg frá a.m.k. tveimur framleiðendum“.

Einnig hefur verið kvartað yfir því að ráðgjafarnefndin birti ekki fundargerðir sínar opinberlega og séu vinnubrögð og starfsemi hennar því ekki nægjanlega gagnsæ. Hinn 10. júní 2014 kærði Félag atvinnurekenda atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til úrskurðarnefndar um upplýsingamál vegna meints brots ráðuneytisins á upplýsingalögum. Félagið hafði áður óskað eftir því við ráðuneytið að fá aðgang að gögnum og fundargerðum ráðgjafarnefndarinnar vegna tillögu hennar til ráðherra vorið 2014 um að gefa út opinn innflutningskvóta á ógerilsneyddri, lífrænni mjólk. Ráðuneytið taldi að ekki væru skilyrði til að verða við þeirri kröfu. Úrskurðarnefndin kvað upp þann úrskurð hinn 21. janúar 2015 að ráðuneytinu bæri að veita félaginu aðgang að tilteknum gögnum vegna málsins, þ.m.t. fundargerðum (sbr. mál nr. 569/2015).

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að birta allar fundargerðir ráðgjafarnefndarinnar opinberlega svo að vinnubrögð hennar verði gagnsærri og trúverðugri en þau eru nú. Slíkt dragi einnig úr hættu á að störf hennar séu tortryggð, t.d. að hún sé ásökluð um að mismuna aðilum eða draga taum tiltekinna hagsmunahópa á kostnað annarra. Gæta verður þó að því að hagsmunum þeirra fyrirtækja sem senda nefndinni mál til afgreiðslu sé ekki hætta búin fyrir vikið og að samkeppnisaðilar þeirra hagnist á þeim upplýsingum sem hún tekur til skoðunar í umfjöllun sinni.

Ljóst er að sá ágreiningur sem tengst hefur störfum ráðgjafarnefndarinnar hefur oftast ekki snúist um endanlegar ákvarðanir ráðuneytis eða ráðherra sem á árum áður fór ekki alltaf eftir tillögum nefndarinnar. Alloft var kvartað yfir slíkum ákvörðunum til umboðsmanns Alþingis, þær kærðar til Samkeppniseftirlitsins eða vísað til dómstóla. Álit umboðsmanns lutu oft að því að breyta þyrfti ákvæðum búvörulaga og tollalaga eða hann beindi þeim tilmælum til ráðuneytisins að breyta að einhverju leyti þeim starfsháttum sem ráðgjafarnefndin byggði á við ákvarðanir sínar. Alltaf hefur verið farið eftir álitum umboðsmanns.

Í þessu sambandi má t.d. minna á að í júní 2009 gerði ráðgjafarnefndin tillögu til ráðherra um úthlutun svokallaðra WTO-tollkvóta sem varða samning Íslands við Alþjóðaviðskiptastofnunina (WTO). Tillagan laut að því að úthlutað yrði með hefðbundnum hætti, þ.e. með 32% verðtolti af grunntaxta viðkomandi vöruliðar og lækkun magntolla samkvæmt því. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra féllst ekki á þessa tillögu og ákvað þvert á móti að hækka tollinn með því að beita verðtolti í stað magntolls. Þetta varð þess valdandi að hagstæðara reyndist fyrir fyrirtæki að flytja inn utan tollkvóta þar sem almennir tollar samkvæmt tollskrá voru í flestum tilvikum lægri. Sama sagan endurtók sig árin 2010 og 2011. Þá gerði ráðgjafarnefndin í báðum tilvikum tillögu til ráðherra um að miðað yrði við magntoll en hann ákvað að miða við verðtoll.

Vegna þessarar ákvörðunar ráðherra kvörtuðu Samtök verslunar og þjónustu við umboðsmann Alþingis 24. júní 2010 vegna þriggja reglugerða sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um tollkvóta við innflutning á nautgripa-, svína- og alifuglakjöti, smjóri og ostum og svo unnum kjötvörum. Kvörtunin laut að því að lagðir væru tollar á verð

Kvartað hefur verið yfir ógagnsæjum vinnubrögðum

Mikilvægt er að birta fundargerðir nefndarinnar opinberlega

Oft hefur verið kvartað yfir ákvörðunum ráðuneytis eða ráðherra

Ráðherra hefur ekki alltaf farið að tillögum ráðgjafarnefndar

Ákvarðanir ráðherra ekki í samræmi við stjórnarskrá

Þessara vara en ekki á vörumagn. Umboðsmaður Alþingis birti álit sitt 18. júlí 2011 (mál nr. 6070/2010) um að ákvarðanir landbúnaðarráðherra hefðu ekki verið í samræmi við stjórnarskrá og beindi þeim tilmælum til hans og eftir atvikum fjármálaráðherra vegna almenns fyrirsvars hans fyrir tollamál að brugðist yrði við þessari niðurstöðu hans. Þá má einnig nefna að Innes ehf. höfðaði mál gegn íslenska ríkinu þar sem tollkvóti á innfluttum kjúklingabringum var miðaður við verð en ekki magn. Niðurstaða héraðsdóms var að verðtollar á kjúklinga voru dæmdir ólögmatir.

Misræmi milli tillagna nefndarinnar og ákvörðunar ráðherra

Ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara gerði grein fyrir þessu misræmi milli tillagna sinna og ákvarðana ráðherra í fundargerðum sínum, m.a. vegna 464. fundar hennar frá 30. apríl 2010 og 477. fundar hennar frá 8. apríl 2011. Í fyrrnefndu fundargerðinni kom einnig fram að nefndin hefði ákveðið að fella brott úr drögum hennar að texta viðkomandi reglugerða um úthlutun tollkvóta vísun í tillögur sínar í þeim tilvikum sem ekki væri farið eftir þeim. Í þeim reglugerðum var því ekki tekið sérstaklega fram að úthlutunin væri „í samræmi við tillögur nefndar skv. 87. gr. laga nr. 99/1993“. Í fundargerð vegna 470. fundar nefndarinnar frá 20. desember 2010 var einnig vakin sérstök athygli á því að reglugerð ráðherra nr. 894/2010 væri „ekki í samræmi við tillögur nefndarinnar“ frá 18. nóvember 2010 um uppskiptingu á svínakjöti og alifuglakjöti.

Formaður nefndarinnar hefur sent ráðherra minnisblöð um misræmið

Jafnframt þessu hefur formaður ráðgjafarnefndarinnar nokkrum sinnum tekið saman minnisblöð til ráðherra landbúnaðarmála og ráðuneytisstjóra, m.a. hinn 18. apríl 2008, 22. janúar 2009 og 18. júlí 2011, í tilefni þess að ekki var farið eftir tillögum nefndarinnar um að heimila nokkrum fyrirtækjum að flytja inn lambakjöt frá Nýja-Sjálandi, Spáni og Írlandi og fersk egg frá Svíþjóð. Í þessum minnisblöðum var lagt til að heimila þennan innflutning í samræmi við tillögur nefndarinnar og áréttað að þær hefðu byggt á gildandi lögum og þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands. Jafnframt var vísað í álit umboðsmanns Alþingis um að málsmeðferð ráðuneytisins við að afgreiða tiltekna umsókn hafi ekki samræmst málshraðareglu stjórnarsýslulaga.

Ráðgjafarnefndin er sjálfstæð gagnvart ráðuneyti og ráðherra

Að mati Ríkisendurskoðunar bera bæði viðbrögð ráðgjafarnefndarinnar í þessum tilteknu málum og minnisblöð formanns hennar til ráðherra vitni um sjálfstæði hennar gagnvart ráðuneyti og ráðherra og vilja til að fara að lögum og reglum og ástunda fagleg vinnubrögð. Þegar hefur verið bent á hvernig álit umboðsmanns Alþingis leiddi til lagasetningar en það hefur einnig leitt til almennra breytinga.

Úthlutun tollkvóta endurskoðuð að tilmælum umboðsmanns Alþingis

Í þessu sambandi má nefna að árið 2011 barst umboðsmanni Alþingis kvörtun um að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti hefði ekki auglýst tollkvóta vegna innflutnings á lambakjöti og matareggjum. Umboðsmaður skoðaði hvort staðið hefði verið að málinu í samræmi við lög og samninga Íslands við Alþjóðaviðskiptastofnunina. Í álitinu sínu frá 12. mars 2013 (mál nr. 6527/2011) beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins að það endurskoðaði framkvæmd sína við úthlutun tollkvóta. Hins vegar tók hann skýrt fram að það væri hlutverk dómstóla að fjalla um réttarræði innflutningsaðila eða annarra sem kynnu að eiga lögvarða hagsmuni af ákvörðunum ráðuneytisins. Ráðuneytið fór eftir þessu álit og starfar það og ráðgjafarnefndin í samræmi við það.

Kvartanir vegna ákvarðana um úthlutun tollkvóta hafa reyndar ekki alltaf verið teknar til greina af þar til bærum aðilum. Nefna má að hinn 7. október 2014 sendi Samkeppniseftirlitið bréf til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis vegna erindis Haga hf. um samkeppnisleg áhrif af meðferð umsókna um almenna tollkvóta. Meðferðin var talin hafa falið í sér mismunun sem raskaði samkeppni. Málið kom til vegna beiðna Haga hf. frá 3. og 5. febrúar 2014 um að ráðuneytið setti opinn tollkvóta án allra gjalda annars vegar fyrir lífrænan kjúkling og hins vegar fyrir buffala-, geita- og ærmjólkurost. Forsenda þessara beiðna var sú að innlend framleiðsla á þessum varningi væri engin en eftirspurn umtalsverð. Ráðgjafarnefndin tók málið fyrir á fundum sínum og komst hinn 18. febrúar 2014 að eftirfarandi niðurstöðu:

Kvartanir ekki alltaf teknar til greina

... ekki þykir ástæða til að úthluta opnum tollkvóta fyrir umræddar vörur. Ástæða þess er að í desember sl. var úthlutað 100 tonna tollkvóta fyrir osta þar af 20 tonn af sérostum með landfræðilegum merkingum. Þá er árlega, í júní, úthlutað 119 tonna WTO tollkvóta fyrir osta. Innflytjendur sem fá úthlutað tollkvóta ákveða sjálfir hvers konar ostar fluttir eru inn. Hafa þeir þannig frjálssar hendur um hvernig þeir ráðstafa tollkvóta sínum og gætu til dæmis flutt inn ofangreindar ostategundir ef vilji stæði til. Með hliðsjón af framangreindu þykir því ekki vera ástæða til þess að úthluta viðbótartollum fyrir buffala-, geita- og ærmjólkurosta. Sömu rök gilda varðandi úthlutun tollkvóta vegna kjúklings, en árlega er úthlutað 259 tonna tollkvóta fyrir lifandi kjöt af alifuglum.

Með hliðsjón af þessari tillögu ráðgjafarnefndarinnar hafnaði ráðuneytið umræddum beiðnum Haga hf. Málið fór fyrir dómstóla og vísaði Héraðsdómur því frá í úrskurðum sínum frá 7. október 2014 á þeim grundvelli að ákvörðunin hefði verið stjórnvaldsfyrirmæli (réttarregla sem tekur til ótiltekens fjölda) en ekki stjórnvaldsákvörðun (ákvörðun í tilteknu fyrirliggjandi máli). Hæstiréttur staðfesti þá niðurstöðu Héraðsdóms (sbr. mál nr. 701/2014 og 702/2014).

Einstök mál hafa farið fyrir dómstóla

Með tilliti til þess sem hér hefur komið fram gerir Ríkisendurskoðun ekki athugasemd við stjórnslu ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara. Að mati stofnunarinnar hefur nefndin unnið í samræmi við þau ákvæði búvörulaga sem lúta að störfum hennar, m.a. undirbúningi, meðferð og úrlausn mála, í því skyni að tryggja markmið laganna. Þá vitna bæði viðbrögð nefndarinnar og minnisblöð formanns hennar til ráðherra um sjálfstæði hennar gagnvart ráðuneyti og ráðherra og vilja til að fara að lögum og reglum og ástunda fagleg vinnubrögð. Loks hafa ekki komið fram vísendingar um að meint hagsmunatengsl formanns hennar hafi haft áhrif á störf nefndarinnar eða niðurstöður hennar. Að mati Ríkisendurskoðunar er engu að síður mikilvægt að óhlutrægni þeirra sem sitja í nefndum á vegum ríkisins verði ekki dregin í efa með réttu. Þá telur stofnunin mikilvægt að nefndin starfi samkvæmt skráðum verklagsreglum.

Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemd við stjórnslu ráðgjafarnefndar

2.4 Ágreiningur um lög og reglur

Taka skal fram að Ríkisendurskoðun kaus í þessari úttekt sinni á umræddum nefndum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis að fjalla ekki um ýmsa þætti sem varða þó markmið búvörulaga og störf nefndanna með einum eða öðrum hætti. Um suma þessa þætti hefur staðið verulegur ágreiningur sem tengist einstökum ákvæðum laga og reglna, m.a. því hvernig skilgreina beri tilteknar vörutegundir og flokka í toll-

Ágreiningur hefur staðið um einstök ákvæði laga og reglna

númerum. Skiptar skoðanir eru t.d. um það hvort rétt sé að úthluta tollkvóta fyrir svínasíður ef nóg er af svínakjöti á markaði eða fyrir lífrænt kjúklingakjöt ef framboð er nóg af hefðbundnu kjúklingakjöti.

Gagnrýni á útboðskerfi tollkvóta

Þá hefur verið gagnrýnt að einungis sé heimilt að flytja inn landbúnaðarvörur sem falla undir tollkvóta þegar skortur er á slíkum vörum á innanlandsmarkaði og markaðsverðið sem tollkvótarnir miða við því hátt. Eins hefur verið dregið í efa að það útboðskerfi tollkvóta sem notað hefur verið skili tilætuðum árangri. Í því sambandi hefur verið bent á að það fyrirkomulag leiði stundum til þess að markaðsráðandi fyrirtæki, ýmist innlendir framleiðendur eða innflytjendur, nýti sér stöðu sína til að brjóta á smærri keppinautum með því að kaupa upp allan kvótann. Þar með komi þau í veg fyrir samkeppni og skaði hagsmuni neytenda.

Ákvæði samkeppnislaga gilda ekki á mjólkurmarkaði

Eins hefur verið deilt um heimild afurðastöðva í mjólkuriðnaði til að gera samninga sín á milli um verðtilfærslu milli tiltekinna afurða, sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu við framleiðslu einstakra mjólkurvara og hafa með sér annars konar samstarf til að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkurafurða. Þessi heimild byggir á lögum nr. 85/2004 um breytingu á búvörulögum en þar er mælt svo fyrir að ákvæði samkeppnislaga sem ætlað var að vinna gegn samkeppnishamlandi samruna og samráði gildi ekki á mjólkurmarkaði.

Ekki hefur tekist að eyða tiltekinni réttaróvissu

Upphaflegt markmið þessara laga var að eyða tiltekinni réttaróvissu sem þá var talin hafa skapast og fælist í því að gildandi búvörulög tryggðu ekki með nægjanlegri vissu að samráð, samruni og verðtilfærsla í mjólkuriðnaði væru undanskilin gildissviði samkeppnislaga í samræmi við ætlan Alþingis með lögum nr. 99/1993. Þessar breytingar hafa þó ekki eytt allri óvissu þegar kemur að viðskiptum og verðlagningu búvara. Nefna má að með ákvörðun sinni nr. 26/2014 felldi Samkeppniseftirlitið úrskurð um að Mjólkursamsalan ehf. hefði með alvarlegum hætti brotið gegn ákvæði 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 sem leggur m.a. bann við því að markaðsráðandi fyrirtæki mismuni viðskiptavinum með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum þannig að samkeppnisstaða þeirra veikist. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála felldi þennan úrskurð úr gildi í desember 2014 (mál nr. 5/2014) og fól Samkeppniseftirlitinu að rannsaka málið að nýju.

Deila má um skipan og samsetning unefndanna

Loks má deila um hvort skipan og samsetning umræddra nefnda séu heppileg og tryggi að búvörulögin nái markmiðum sínum. Í því sambandi hefur m.a. verið bent á að hugsanlega halli á launþega (neytendur) í verðlagsnefnd búvara. Eins hafa komið fram þau sjónarmið að ef til vill væri heppilegra að ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara væri skipuð utanaðkomandi aðilum en ekki starfsmönnum ráðuneyta.

Heildarendurskoðun á búvörumerkinu fyrirhuguð

Telja verður að þessir þættir séu á forræði Alþingis og að þeir muni væntanlega koma til álita við fyrirhugaða heildarendurskoðun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra á búvörumerkinu. Ríkisendurskoðun telur af þeim sökum ekki rétt að fjalla um þá að svo komnu máli.



Ríkisendurskoðun – Bréttartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is